



Institut für
Gesetzesfolgenabschätzung
und Evaluation

Evaluation von Sicherheitsgesetzen auf Bundesebene

**Die Analyse gesetzlicher Folgen zwischen Anspruch
und Wirklichkeit**

Axel Piesker, M.A.

Vortrag in der Session des Arbeitskreises Verwaltung im Rahmen der
21. DeGEval-Jahrestagung am 13. September 2018 in Dresden

- 1. Ausgangslage**
- 2. Beispiel TBG und Folgegesetze**
- 3. Ausgewählte Evaluationsklauseln**
- 4. Zielsetzung und Evaluationsauftrag**
- 5. Methodisches Vorgehen**
- 6. Zentrale Evaluationsergebnisse**
- 7. Herausforderungen und Probleme bei der Evaluation von Sicherheitsgesetzen**
- 8. Fazit**

1. Ausgangslage

- veränderte Sicherheitslage seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 → Zunahme gesetzgeberischer Aktivitäten (v.a. im Zusammenhang mit der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus) und damit auch von Evaluationen auf Bundesebene
- ausgewählte Sicherheitsgesetze seit dem Jahr 2001 mit Evaluationsklausel:
 - Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) (2002)
 - Antiterrordateigesetz (ATDG) (2006)
 - Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) (2007)
 - Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (BKAGefAbwG) (2009)
 - Änderungsgesetz zum Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchGÄndG) (2012)
 - Rechtsextremismus-Datei-Gesetz (RED-G) (2012)

2. Beispiel TBG und Folgegesetze (1)

- Ende 2001 → schnelle Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (TBG) als Reaktion auf die Terroranschläge in den USA
- Erweiterung bestehender und Schaffung neuer Befugnisse der Nachrichtendienste und der Polizei → starker Eingriff in die Freiheitsrechte der BürgerInnen
- keine Abschätzung und Diskussion der Auswirkungen der Befugnis-erweiterung vorab im politischen Raum möglich
- Folge I: zeitlich befristete Geltungsdauer des TBG (bereits im Regierungsentwurf)
- Folge II: Einführung einer Evaluationsklausel im parlamentarischen Verfahren (durch den Innenausschuss des Bundestags)

2. Beispiel TBG und Folgegesetze (2)

➤ Zentrale evaluationspflichtige Regelungen

- (1) Besondere Auskunftsverlangen (§ 8a BVerfSchG)
- (2) Einsatz des IMSI-Catchers (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)
- (3) Ausschreibungen im Schengener Informationssystem II (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG)
- (4) Spontanübermittlungen des BAMF an das BfV bzw. der Ausländerbehörden der Länder an die Landesverfassungsschutzbehörden (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG)
- (5) Einführung einer Sicherheitsüberprüfung im vorbeugenden personellen Sabotageschutz (§ 1 Abs. 4 und 5 SÜG)

➤ Adressaten der zu evaluierenden Regelungen

- (1) Nachrichtendienste (BfV, BND, MAD und LfV)
- (2) Zur Auskunft verpflichtete Unternehmen (z.B. TK-Unternehmen)
- (3) BAMF und Ausländerbehörden der Länder
- (4) Behörden und Unternehmen mit sicherheitsempfindlichen Stellen

2. Beispiel TBG und Folgegesetze (2)

- mehrfache gesetzliche Änderungen und Beibehaltung der Befristung und der Evaluationsklausel bei den Folgegesetzen
- seit Einführung der Eingriffsbefugnisse → Durchführung von vier Evaluationen:
 - Evaluation des TBG → durchgeführt vom Bundesinnenministerium (intern)
 - Evaluation des TBEG → durchgeführt von Ramboll Management plus verfassungsrechtliches Gutachten von Prof. Dr. Wolff (extern)
 - Evaluation des BVerfSchG sowie die Verlängerungsgesetzes → durchgeführt vom InGFA (extern)
- Anpassung der materiellen Regelungen, aber auch der Evaluationsklauseln auf Grundlage der durchgeführten Evaluationen
- Grund für die Anpassung der Evaluationsklauseln: Unzufriedenheit mit den Evaluationen (v.a. beim BfDI, aber auch im Bundestag)

3. Ausgewählte Evaluationsklauseln

Art. 22 Abs. 3 TBG: *Die Neuregelungen sind vor Ablauf der Befristung zu evaluieren.*

Art. 11 TBEG: *Die Anwendung der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz und durch dieses Gesetz geänderten Vorschriften des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 und des Straßenverkehrsgesetzes ist vor dem 10. Januar 2012 unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird, zu evaluieren.*

Art. 9 BVerfSchGÄndG: *Die Anwendung der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz, das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz und dieses Gesetz geschaffenen und geänderten Vorschriften des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes und des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes ist von der Bundesregierung vor dem 10. Januar 2016 unter Einbeziehung eines oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger, die im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt werden, zu evaluieren. Bei der Untersuchung sind auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung. Die Sachverständigenauswahl muss dem Maßstab der Evaluierung gemäß Satz 2 Rechnung tragen.*

4. Zielsetzung und Evaluationsauftrag

- **Untersuchung der Häufigkeit und Auswirkungen** der mit den Eingriffs-befugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe
- **Untersuchung der Wirksamkeit** hinsichtlich des Ziels der Terrorismus-bekämpfung
- **Inbeziehungsetzung der Häufigkeit und Auswirkungen** der Grundrechtseingriffe **mit der Wirksamkeit**
- **Besonderheit des Evaluationsauftrags:**
 - Konzentration auf die letzten gesetzlichen Neuerungen
 - Unterstützung der Bundesregierung durch den Sachverständigen → Fokus: Beschreibung und wissenschaftliche Bewertung der Folgen
 - keine allgemeine verfassungsrechtliche Bewertung der zu evaluierenden Normen durch den Sachverständigen
 - ursprünglicher Wunsch aus dem parlamentarischen Raum → Berücksichtigung additiver Grundrechtseingriffe

5. Methodisches Vorgehen (1)

- Kombination quantitativer und qualitativer Methoden
 - **Erfassungs-/Fragebögen für die einzelnen Maßnahmen zur Nutzung der Eingriffsbefugnisse** → Adressaten: BND, BfV und MAD sowie Unternehmen als begleitende Erhebung (begleitende Erhebung für ein Jahr)
 - **Statistiken des BfV, BMVg und BMWi** zu den in den Jahren 2012, 2013 und 2014 durchgeführten Sicherheitsprüfungen
 - **leitfadengestützte Interviews** mit den drei betroffenen Nachrichtendiensten sowie mit dem BMVg, BMI, BMWi und BAMF → auf Grundlage erster Auswertungen der vorliegenden Daten der Befragungen bzw. der zugelieferten Statistiken
 - **Sammlung von Beispielen** für die erfolgreiche Nutzung der Eingriffsbefugnisse bei den drei Nachrichtendiensten
- rechtswissenschaftliche Analyse und Bewertung der Anwendungspraxis → Prüfung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der zu evaluierenden Regelungen

5. Methodisches Vorgehen (2)

➤ Operationalisierung der Prüfkriterien

(1) Erfassung der Eingriffsintensität (Eingriffsbreite und -tiefe)

- Anzahl der Eingriffe, Anzahl der Betroffenen, Menge der erhobenen Daten, Art, Umfang und Weiterverwendung der personenbezogenen Daten sowie Eingriffsdauer

(2) Praktikabilität der Neuregelungen/der erweiterten Zuständigkeiten

- Anwendungserfahrungen/-praxis der Nachrichtendienste und der betroffenen Unternehmen sowie mögliche Anwendungsprobleme

(3) Aufwand für Unternehmen

- Personalkosten, Zeitaufwand und sonstige Kosten

(4) nicht-intendierte Effekte

- negative Auswirkungen der Auskunftsverlangen auf die Hauptbetroffenen und sonstige nicht-intendierte Effekte

(5) Wirksamkeit zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung

- Bewertung des Nutzens der gewonnenen Informationen für die Arbeit der Nachrichtendienste und Alternativen zur Ausübung der relevanten Befugnis

6. Zentrale Evaluationsergebnisse

- zentrales Ergebnis → keine massenhafte und ungezielte Erhebung personenbezogener Daten mittels der zu evaluierenden Maßnahmen feststellbar
- wichtiges Instrumentarium für die Aufgabenerfüllung → Gewinnung wichtiger Informationen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung
- unterschiedliche Nutzung der Eingriffsbefugnisse durch die Nachrichtendienste → BfV als Hauptnutzer der besonderen Auskunftsverlangen, des IMSI-Catchers und der SIS II-Ausschreibungen
- BND und MAD → deutlich geringere Nutzung aufgrund des beschränkten Anwendungsbereichs
- Schwerpunkt der Maßnahmen im Bereich islamistischer Terrorismus
- keine Probleme bei den zur Auskunft verpflichteten Unternehmen erkennbar

7. Herausforderungen und Probleme (1)

- Datenzugang im Sicherheitsbereich → Einstufung aller Daten als Verschlusssache → Sicherheitsüberprüfung der Evaluatoren erforderlich, keine umfassende Bereitstellung von Daten aufgrund der hohen Einstufung (VS Vertraulich und höher) möglich
- kleinteiliger Evaluationsauftrag → Betrachtung eines nur kleinen Teils der Befugnisse der Sicherheitsbehörden
- nicht möglich: Untersuchung additiver Grundrechtseingriffe
- Einbeziehung Betroffener nur indirekt möglich → einzige Datenquelle: Angaben/Einschätzungen der Nachrichtendienste
- nur eingeschränkt möglich: Erfassung der Auswirkungen der Grundrechtseingriffe auf Betroffene

7. Herausforderungen und Probleme (2)

- fehlende Bereitschaft der betroffenen Unternehmen zur Beteiligung an der Folgenerfassung → qualitative Nacherhebung erforderlich
- Operationalisierung von Wirksamkeit ebenfalls schwierig
 - Aussagen nur auf Basis der Selbstbewertung und möglicher „Erfolgsbeispiele“ der Nachrichtendienste möglich
 - Beitrag der zu evaluierenden Maßnahmen zum Erfolg nicht eindeutig feststellbar
 - verschiedene Faktoren „erfolgsentscheidend“
- keine retrospektive Erhebung von Daten möglich → kurzer Evaluationszeitraum (12,5 Monate)
- Zeitraum zwischen Abgabe des Evaluationsberichts und Entscheidung über die Verlängerung/unbefristete Geltung der zu evaluierenden Regelungen zu kurz → keine abschließende politische Diskussion der Ergebnisse möglich

8. Fazit

- Analyse gesetzlicher Folgen grundsätzlich möglich → aber mit Einschränkungen im Bereich der Erfassung von Auswirkungen auf Betroffene verbunden
- Gewinnung wichtiger Erkenntnisse zur Anwendungspraxis der zu evaluierenden Normen
- Erhalt von Hinweisen zur Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen möglich
- gute Planung und Vorbereitung erforderlich → z.B. frühzeitige Festlegung und Erhebung der für eine Evaluation erforderlichen Daten
- frühzeitige Ausschreibung des Evaluationsvorhabens im Bereich der inneren Sicherheit besonders wichtig → ausreichend Zeit für die politische Bewertung und Diskussion der festgestellten Folgen und der sich daraus ergebenden Anpassungsbedarfe
- ggf. sinnvoll → weitergehender Evaluationsauftrag zur besseren Erfassung von Zusammenhängen (z.B. Politikfeldevaluation)

**Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit!**